



**GG-CA-16033-2024**

Bogotá D.C, 03 de diciembre de 2024

Honorable Senador

ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO

Ponente

COMISIÓN PRIMERA CÁMARA DE REPRESENTANTES - CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D.C., Colombia

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley Estatutaria 205-2024 de Cámara de Representantes “Por medio del cual se crea el régimen transitorio borrón y cuenta nueva 2.0”

---

Respetado Senador:

Nos permitimos someter a su consideración los comentarios del Banco de la República al Proyecto de Ley 205-2024 Cámara, "*por medio del cual se crea el Régimen Transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0*" (PLE 205C), cuya ponencia para primer debate está pendiente de ser discutida. El Banco de la República reconoce la importancia de adoptar instrumentos que contribuyan al bienestar de la población más vulnerable, sin embargo, las medidas enunciadas en el proyecto de ley podrían terminar perjudicando a esta misma población y al público en general, como se mencionó recientemente en comunicaciones remitidas al Congreso de la República.

Entre otros efectos, el mencionado proyecto de ley incrementaría la dificultad de distinguir los deudores con buena capacidad y cultura de pago de aquellos que no las tienen para los Establecimientos de Crédito (EC) y a su vez, como respuesta, las restricciones y barreras al crédito podrían ampliarse. Este efecto deriva de la restricción de información que enfrentan los EC al otorgar crédito, problema que resuelven acudiendo a las Centrales de Riego (CR), entidades que cuentan con información precisa de los deudores y su desempeño de pago. Lo anterior es especialmente relevante para el caso de deudores sin disponibilidad de activos que puedan ser usados como garantía para un crédito, en cuyo caso el acceso al crédito depende de la información que exista sobre ellos.

Con el PLE 205C se vería disminuida la información disponible de los deudores dispuesta en las CR para evaluar el riesgo de los potenciales clientes con la que cuentan los EC para la asignación de préstamos. En consecuencia, los EC podrían compensar la falta de información derivada de esta nueva normativa subiendo las tasas de interés o usando políticas de asignación más restrictivas para el otorgamiento de créditos. En el primer caso las personas pagarían mayores tasas de interés, lo cual podría implicar un aumento de su carga financiera afectando su capacidad de pago. En el segundo caso, un menor acceso a la información de pago de los clientes podría

traer consigo un menor nivel de inclusión financiera. Estos dos efectos se encuentran ampliamente documentados por la literatura económica existente, la cual ya se presentó en una comunicación anterior y que se vuelve a adjuntar como anexo en este oficio.

Por otro lado, en la exposición de motivos del PLE 205C y en la ponencia para primer debate se mencionan algunos documentos publicados por el Banco de la República, en los que se llega a conclusiones que están por fuera del alcance de la información que allí se expone. En particular, en la ponencia se menciona lo siguiente:

*“Ahora bien, respecto al comportamiento del mercado de créditos con posterioridad a la expedición de la ley de Borrón y Cuenta Nueva (29 de octubre de 2021), se generó un aumento en la demanda de crédito al sistema financiero, principalmente en lo que concierne a los créditos de consumo y vivienda, los cuales se encuentran directamente relacionados con el apalancamiento empresarial y el acceso a proyectos de vivienda VIS y no VIS, lo que ha permitido incentivar el mercado en general<sup>4</sup>. Se puede observar que los actores que otorgan el crédito percibieron un aumento en las solicitudes y una disposición mayor del mercado a volcarse hacia las solicitudes de crédito, no sin notar que se percibe un aumento considerable en el propósito de consumo, lo que no aporta a la formación bruta de capital fijo<sup>5</sup> e indica una tendencia del mercado de crédito a otorgar créditos de consumo para paliar el costo de la vida, determinado por las variables macroeconómicas expuestas anteriormente. (...)*

*Como se puede deducir de la encuesta, y se confirma en las entregas de 2023 y 2024, el régimen de transición tuvo un impacto positivo en el mercado, pues no solo hubo un repunte en la demanda de los productos crediticios, sino también en el acceso efectivo al crédito para inversión en vivienda, componente que sí aporta de manera significativa a la formación bruta de capital fijo. Cuando se analizan las tendencias del mercado en la asignación de crédito se puede observar una tendencia general al alza durante muy corto tiempo, con excepción de importadores, personas naturales y sector agropecuario, como indica el siguiente gráfico. (...)*

*Puede verse que los efectos de la Ley Borrón y Cuenta Nueva entraron en virtual suspensión con el análisis del mismo Reporte de la Situación del Crédito en Colombia para el primer trimestre de 2024, cuando se hace evidente que los actores no están acudiendo al mercado de crédito por las condiciones macroeconómicas nacionales, como se observa en el gráfico. El repunte del microcrédito indica el uso de esta modalidad para suplir necesidades básicas frente a un claro deterioro de las condiciones de ahorro de los hogares<sup>7</sup>. (...)*

*El deterioro en el acceso a crédito se compadece con el endurecimiento de las condiciones que imponen bancos, CFC y cooperativas. Para el cuarto trimestre del 2021, el 5% de las entidades endureció sus exigencias para la asignación de nuevos créditos, el porcentaje restante o las mantuvo igual o las disminuye. Para los meses siguientes, las proporciones*

*de este indicador se invierten, lo que hace pensar en una reacción muy rápida ante la contingencia macroeconómica que fue presentada líneas arriba, de la misma manera que se endurecieron las condiciones para otorgar créditos, con excepción de la vivienda, durante la emergencia de la COVID-19<sup>8</sup>.(...)*

*El Banco de la República, como resumen del informe publicado, muestra que las entidades ofrecen menos crédito y con más restricciones por el lugar en el ciclo económico en que se encuentra el país, pero que existe una gran posibilidad de ver que el sector se recupere para los siguientes trimestres por el repunte que muestra el último reporte <sup>9</sup>. La percepción de los usuarios contrasta con la lectura de las entidades que otorgan crédito, en particular la de los bancos. Los primeros, por una parte, consideran en un 50% que las tasas de interés son muy altas y en un 20% que las cantidades desembolsadas no son suficientes, entre otras razones<sup>10</sup>. Las segundas, por la otra, consideran que en el 33% de los casos no les es posible otorgar créditos por la capacidad de pago de los clientes existentes, en un 13,2% por la actividad económica del cliente y un 6,2% por el costo de los recursos captados, entre otros dos ítems<sup>11</sup>. De la misma manera, se observa que las entidades financieras se han acogido mayoritariamente a mecanismos de reestructuración de crédito para personas naturales<sup>12</sup>, que se han visto muy afectadas por la coyuntura de la recuperación económica. Su carga financiera promedio, entre el 2019 y el 2024, oscila entre el 30% y el 57%.<sup>13</sup>*

---

<sup>4</sup> Banco de la República. Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia, junio de 2022, p. 2

<sup>5</sup> Banco de la República. Informe de Política Monetaria, abril de 2024. Recuadro 2 - Evolución Reciente y perspectivas de la Inversión, p. 4

<sup>7</sup> Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 2.

<sup>8</sup> Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 11.

<sup>9</sup> Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 18.

<sup>10</sup> Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 13.

<sup>11</sup> Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 14.

<sup>12</sup> Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 17.

<sup>13</sup> Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 1

Al respecto, se aclara que variables como la demanda o la oferta de crédito podrían estar explicadas por el comportamiento de factores tales como el crecimiento económico, el ciclo de crédito, el aumento de los ahorros luego de dos años de confinamientos producidos por la emergencia sanitaria del covid-19 o las bajas tasas de interés de la economía.

Por otro lado, se considera que otras variables tales como el crecimiento económico, el desempleo<sup>1</sup> y el aumento en las exigencias de crédito por parte de los EC dada la mayor

---

<sup>1</sup> Variable destacada en la exposición de motivos “Aunado a lo anterior, en pleno periodo de transición, según lo dispuesto por la Ley 2157 de 2021, la tasa de desempleo en Colombia para el mes de Julio de 2022, de acuerdo al

materialización del riesgo de crédito han hecho que el acceso al crédito haya disminuido. Particularmente, el riesgo de crédito ha aumentado, esto puede constatarse por medio del indicador de cartera en mora<sup>2</sup> que, para la cartera total, se encuentra en 5,6% con datos a agosto de 2024, un nivel significativamente alto dados los valores observados los últimos diez años, algo similar a lo que sucede con la cartera de consumo que registra un indicador de 7,5% para la misma fecha. El deterioro se dio en un contexto de menor información disponible por parte de los intermediarios, que tuvieron una mayor dificultad para identificar adecuadamente sus clientes en el momento de la originación de sus deudas. Estas materializaciones del riesgo de crédito a su vez han impactado el crecimiento de la cartera, la cual completa más de un año con un crecimiento real en terreno negativo (-4,9% con datos a agosto de 2024). Por tanto, consideramos que el régimen transitorio que contempla el nuevo proyecto de ley, el cual guarda similitud con el dispuesto en la Ley Estatutaria 2157 de 2021, podría afectar negativamente el proceso de recuperación de la cartera dado un endurecimiento de las exigencias ante la limitada información con la que contarían los EC para evaluar adecuadamente a los potenciales deudores, como se mencionó en la primera parte de esta comunicación.

Finalmente, agradecemos tener en cuenta las consideraciones expuestas en la presente comunicación.

Cordialmente,

Leonardo Villar Gómez  
Gerente  
Gerencia General

Anexos: Comunicación GG-CA-07717-2024  
Literatura económica relevante sobre el rol de las Centrales de Riesgo

Copias:  
Ana Paola García Soto; Presidenta; Comisión Primera. Cámara de Representantes  
Amparo Yaneth Calderon Perdomo; Secretaria; Comisión Primera Cámara de Representantes

---

reporte del DANE, se encontraba en el 11,3% para las 13 ciudades más grandes y las áreas metropolitanas, una cifra bastante alta, pese a que dicho indicador se había reducido 2,1% respecto del mismo mes de 2021.”

<sup>2</sup> El indicador de cartera en mora se calcula como cartera con mora mayor a 30 días dividida por cartera bruta.

BANCO DE LA REPÚBLICA  
COLOMBIA

**GG-CA-16033-2024**



GG-CA-07717-2024

Bogotá D.C, 27 de mayo de 2024

Honorable Senadora  
CLARA LÓPEZ OBREGÓN  
Ponente Comisión Primera Senado de la República  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Bogotá D.C., Colombia

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley Estatutaria 282-2024 Senado y 125-2023 Cámara de Representantes “Por medio del cual se crea el régimen de transición borrón y cuenta nueva 2.0”

---

Respetada Senadora:

Nos permitimos someter a su consideración los comentarios del Banco de la República al Proyecto de Ley 282-2024 Senado y 125-2023 Cámara, "*por medio del cual se crea el Régimen Transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0*" (PL 282S - 125C). El Banco de la República reconoce la importancia de adoptar instrumentos que contribuyan al bienestar de la población más vulnerable, sin embargo, las medidas enunciadas en el proyecto de ley podrían terminar por perjudicar a esta misma población y al público en general.

- ***Consideraciones sobre los efectos del PL 282S - 125C***

Para ilustrar estos posibles efectos a continuación nos permitimos hacer las siguientes observaciones con base en la literatura económica y el contexto actual del mercado de crédito.

Uno de los problemas fundamentales que enfrentan los mercados de crédito, especialmente en economías en desarrollo como la colombiana, es aquel que se conoce como el problema de “información asimétrica”. Este problema surge de la dificultad que tienen quienes prestan recursos, de distinguir los deudores con buena capacidad y cultura de pago de aquellos que no las tienen y que podrían generar pérdidas de los recursos captados por los Establecimientos de Crédito (EC). Uno de los mecanismos clave para reducir este problema son las Centrales de Riego (CR), entidades que cuentan con información precisa de los deudores y su desempeño de pago, la cual tiene efectos positivos sobre la cantidad y la calidad del crédito del sistema financiero. Lo anterior es especialmente relevante para el caso de deudores sin disponibilidad de activos que puedan ser usados como garantía para un crédito, en cuyo caso el acceso al crédito depende de la información que exista sobre ellos.

Con el PL 282S - 125C se vería disminuida la información disponible de los deudores dispuesta en las CR para evaluar el riesgo de los potenciales clientes con la que cuentan los EC para la asignación de préstamos. En consecuencia, los EC podrían compensar la falta de información derivada de esta nueva normativa subiendo las tasas de interés o usando políticas de asignación más restrictivas para el otorgamiento de créditos. En el primer caso las personas pagarían mayores tasas de interés lo cual podría implicar un aumento de su carga financiera y una reducción de su bienestar. En el segundo caso, un menor acceso a la información de pago de los clientes traería consigo un menor nivel de inclusión financiera. Estos dos efectos se encuentran ampliamente documentados por la literatura económica existente (Ver anexo). Además, existe también evidencia de que este tipo de iniciativas generan efectos sobre la cultura de no pago. Ante un deterioro en la calidad de la información que los EC obtienen de las CR, es probable que las exigencias se vuelvan aún más altas y con esto el acceso al crédito de los hogares y las empresas podría enfrentar mayores restricciones. En particular, el crédito podría restringirse más para aquel segmento de los deudores que cuenta con menores garantías o que no cuenta con un historial crediticio suficiente. Según lo registra la Encuesta sobre la situación del crédito del Banco de la República, en estos momentos los EC llevan varios periodos endureciendo sus exigencias para todas las modalidades de crédito y con expectativas de que esta tendencia se mantenga en el futuro cercano (Ver <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones-investigaciones/reportes-encuestas/reporte-situacion-credito-colombia-marzo-2024>).

Como complemento de lo anterior en el Anexo se incluye literatura económica relevante sobre el rol de las CR.

- ***Indicadores de seguimiento y evaluación***

Observamos que en el texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes se incluye un artículo nuevo “**Indicadores de seguimiento y evaluación**”, conforme al cual, “*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en colaboración con el Banco de la República, deberá implementar un sistema de seguimiento para evaluar el impacto del régimen de transición en la inclusión financiera y la estabilidad del sistema financiero, publicando informes anuales al respecto*”

Sobre el particular es pertinente mencionar que, de acuerdo con los artículos 150-22 y 154 de la Constitución Política, las leyes relacionadas con las funciones del Banco de la República únicamente pueden ser dictadas o reformadas por el Congreso de la República por iniciativa del Gobierno Nacional, condición que no presenta la norma mencionada, lo que conllevaría su inconstitucionalidad.

Ahora bien, reconocemos la importancia de contar con un sistema de seguimiento sobre el impacto del régimen de transición en el sistema financiero como lo menciona el artículo, no obstante, se considera que esta actividad es propia de la órbita del Gobierno Nacional y de la

**BANCO DE LA REPÚBLICA**  
COLOMBIA

**GG-CA-07717-2024**

Superintendencia Financiera de Colombia, en el marco de sus funciones de regulación e inspección y vigilancia de las entidades financieras, y no del banco central.

Finalmente, agradecemos tener en cuenta las consideraciones expuestas en la presente comunicación.

Cordialmente,

  
Leonardo Villar Gómez  
Gerente  
Gerencia General

Anexos: Incluso lo anunciado.

Copias:

Yury Lineth Sierra Torres; Secretaria General Comisión Primera; Senado de la República

### Anexo - Literatura económica relevante sobre el rol de las Centrales de Riesgo

Como se expone en Osorio (2019) uno de los problemas fundamentales que enfrentan los mercados de crédito, especialmente en economías en desarrollo como la colombiana, es aquel que se conoce como el problema de “información asimétrica”. Este problema surge de la dificultad que tienen quienes prestan recursos, de distinguir los deudores con buena capacidad y cultura de pago de aquellos que no las tienen y que podrían generar pérdidas de los recursos captados por los EC. Es fundamental recalcar que la forma en la que se estructura la intermediación financiera, un EC presta recursos que son en su mayoría del público y no del dueño de éste. Por ejemplo, para un EC cuyo margen de solvencia sea del 16% (el promedio del sistema aproximadamente), esto quiere decir que de cada \$100 que presta, solo \$16 le pertenecen al accionista, los \$84 restantes son recursos del público.

Cuando no existe información, los EC no tienen forma de saber cuánto riesgo están asumiendo los depositantes y, en menor medida, los accionistas. Siendo así, podrían llegar a una de dos soluciones: i) restringir el crédito o no prestar por no contar con información sobre el comportamiento de pagos; o, ii) prestar a una tasa más alta a todos los deudores y de esta forma compensar el riesgo. En esta situación la entidad podría cobrar a todos sus deudores como si todos los deudores tuvieran un mal historial de pagos (algo así como suponer lo peor y cobrar de acuerdo con ese supuesto) generando unos mayores costos financieros e ineficiencias en el mercado de crédito. En ambos casos el efecto último perjudica a quienes desean tener un mayor acceso al sistema de crédito formal.

En países en los que todavía existe una gran parte de la población sin acceso al crédito formal, se busca aliviar las restricciones de acceso que tienen aquellas personas que en su vida tuvieron un episodio en el que dejaron de honrar una obligación. Existen diferentes tipos de casos que pueden llevar a una historia similar en los datos de una Central de Riesgo (CR). Estos son algunos ejemplos: personas que tuvieron un episodio difícil, pero que tienen una buena cultura de pago y que ya han solucionado su problema; personas que no cuentan con el nivel de ingresos que se requiere para servir la deuda que quisieran adquirir; personas que tienen mala cultura de pago y asumen deudas que no pueden servir ni repagar; entre otros. Sin embargo, también existen casos en los que las CR pueden facilitar el acceso al crédito a aquellas personas que no cuentan con activos que puedan servir como garantía, pero cuentan con un buen historial crediticio que refleja su buena capacidad de pago.

Los primeros agentes podrían tener acceso, pero quizá a recursos más costosos que otros, porque su nivel de riesgo es mayor. En este caso, lo más útil para ellos es que la CR tenga toda su información por un período de tiempo suficiente que permita ilustrar su evolución positiva. Para los segundos, tener acceso a una deuda que no pueden servir y pagar resulta en últimas negativo tanto para el deudor como para el prestamista.

Estas personas tendrían que pagar altas cuotas para su nivel de ingresos y terminan afectando sus decisiones de vida y su bienestar negativamente si no hay información que dé cuenta de su capacidad real de pago. Por ende, es fundamental que las CR cuenten con esa información. Finalmente, los terceros están poniendo en riesgo los recursos de personas que confían en la diligencia y solidez del EC para cuidar sus ahorros. Si la CR no cuenta con esta información, los EC terminan teniendo que “adivinar” sobre los agentes que no tienen capacidad o cultura de pago, y lo

más probable es que terminen penalizando a otros que si las tienen, encareciendo o limitando su acceso al crédito.

Estos son ejemplos de casos que se pueden identificar con la información adecuada, y que no pueden serlo si existe un problema de información asimétrica. Por eso, la política pública busca mitigarlo para fortalecer el acceso al crédito y promover la estabilidad financiera.

Entidades como las CR que cuenten con información precisa, fidedigna y oportuna tienen efectos positivos sobre la cantidad y la calidad del crédito del sistema financiero, al mitigar el problema de información señalado. Lo anterior es especialmente relevante para el caso de deudores sin activos que sirvan como garantía para un crédito (los deudores más pobres), en cuyo caso el acceso al crédito depende de la información que exista sobre ellos.

Por supuesto, un objetivo crucial de política al respecto es la adecuada regulación de las CR. Un elemento importante de la regulación es el tiempo de permanencia de los reportes negativos, reconociendo que estos deben desaparecer en la medida en que se vuelvan menos informativos sobre la capacidad de pago actual del titular de la información. De la misma manera, es fundamental que los reportes negativos permanezcan en las CR por suficiente tiempo de modo que sean informativos para los usuarios de la información al momento de evaluar la capacidad de los deudores. Finalmente, es fundamental garantizar que la información que reposa en las CR refleje de manera fidedigna la historia crediticia de los deudores, y que se encuentre debidamente protegida frente a la posibilidad de suplantación o de falsedad personal.

La literatura económica cuenta con estudios empíricos que evalúan los efectos que han tenido reducciones en el tiempo de permanencia de reportes negativos (algo que en la literatura se denomina como la “memoria negativa”) de CR. Estos estudios llegan a la conclusión de que la reducción en la memoria negativa tiene efectos negativos sobre el acceso y la calidad del crédito. Para el caso de Suecia, Bos y Nakamura (2011) encuentran que la reducción en la memoria realizada en 2003 (a un máximo de tres años) mejoró el acceso al crédito para los deudores con reportes negativos, pero incrementó la probabilidad de impago de los créditos. Lo anterior sugiere que la reducción de la memoria destruyó reportes negativos que aún eran informativos, lo que en consecuencia incrementó los impagos y afectó la estabilidad del sistema financiero. Para el caso de Bolivia, Ioannidou y Ongena (2010) encuentran que una memoria corta (dos meses, en el caso boliviano) tiene un efecto adverso sobre la inclusión financiera en la medida en que exacerba el problema de información asimétrica para aquellos bancos que reciben aplicaciones de deudores potenciales cuya información desconocen. Musto (2004) encuentra que para los Estados Unidos la eliminación de reportes negativos es “eficiencia en reversa”, en el sentido de que, si bien en el corto plazo algunos deudores obtienen más crédito (ya que la eliminación de reportes negativos crea artificialmente una mejor historia crediticia), en el largo plazo este efecto desaparece y el único resultado remanente es una tasa de impago de créditos más alta, con el consecuente efecto negativo sobre la estabilidad financiera.

En el caso colombiano, Bos et al. (2017) encuentran que la reducción en la memoria negativa de CR ocasionada por el régimen de transición de la Ley 1266/2008 tuvo el efecto de reducir el tamaño de los desembolsos de los bancos y aumentar sus márgenes ex ante, lo cual es consistente con las consecuencias de la información asimétrica mencionadas. Al mismo tiempo, uno de los efectos del régimen de transición más importantes fue el incremento en los períodos de impago: en otras palabras, aquellos deudores que dejaban de pagar sus créditos temporalmente lo hacían por un

periodo de tiempo mayor. En relación con el mismo régimen de transición, González y Osorio (2015) encuentran que la reducción en el tamaño de los desembolsos afectó principalmente a deudores con un historial crediticio positivo. Lo anterior sugiere que la reducción en la memoria, si bien podría beneficiar a aquellos deudores con reportes negativos, se lograría a costa de deudores con historiales crediticios limpios. La política pública debería propender por estimular, y no perjudicar, a aquellos deudores con este comportamiento responsable y sano.

Estos hallazgos tienen, adicionalmente, una implicación importante en términos de la cultura del no pago. En la discusión pública tiende a pensarse que la reducción de la memoria negativa de las CR tendría el efecto de generar una cultura del pago entre los deudores, quienes se verían incentivados a pagar sus deudas en atención al menor tiempo de permanencia de los reportes negativos. Sin embargo, lo que la literatura sugiere es que el efecto de reducciones en la memoria podría ser precisamente el contrario; es decir, se podría incentivar una cultura del no pago, en la medida en que al reducir la memoria negativa de las CR se premiaría a aquellos deudores que incurren en impago de sus deudas, al tiempo que se perjudicaría a aquellos deudores que logran mantener un historial crediticio positivo. Lo anterior podría tener efectos negativos sobre la estabilidad financiera y sobre el acceso al crédito: por ejemplo, como se mencionó, de acuerdo con Bos et al. (2017), el régimen de transición colombiano de la Ley 1266 de 2008, al reducir la memoria negativa de las CR, tuvo la consecuencia no deseada de incrementar los periodos de impago, lo cual refleja el incremento de la cultura del no pago y, ciertamente, afectó negativamente la estabilidad financiera.

#### **Referencias**

- Bos, N.; Morales, A.; Roszbach, S. (2017). "Impact of a Decrease on Credit Bureaus' Memory on the Behavior of Borrowers and Lenders", Working Paper.
- Bos, M.; Nakamura, L. (2012). "Should Defaults be Forgotten?", Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- González, J.; Osorio, D. (2015). "Information Sharing and Credit Outcomes: Evidence from a Natural Experiment", Working Paper.
- Ioannidou, V.; Ongena, S. (2010). "«Time for a Change»: Loan Conditions and Bank Behavior When Firms Switch", *Journal of Finance*, vol. 65, núm. 5.
- Musto, D. (2004). "What Happens When Information Leaves a Market? Evidence From Postbankruptcy Consumers", *Journal of Business*, vol. 77, núm. 4.
- Osorio, D. (2019). "Consideraciones sobre la memoria negativa de las centrales de riesgo", Reporte de Estabilidad Financiera, Semestre I, 2019.

## Anexo - Literatura económica relevante sobre el rol de las Centrales de Riesgo

Como se expone en Osorio (2019) uno de los problemas fundamentales que enfrentan los mercados de crédito, especialmente en economías en desarrollo como la colombiana, es aquel que se conoce como el problema de “información asimétrica”. Este problema surge de la dificultad que tienen quienes prestan recursos, de distinguir los deudores con buena capacidad y cultura de pago de aquellos que no las tienen y que podrían generar pérdidas de los recursos captados por los EC. Es fundamental recalcar que la forma en la que se estructura la intermediación financiera, un EC presta recursos que son en su mayoría del público y no del dueño de éste. Por ejemplo, para un EC cuyo margen de solvencia sea del 16% (el promedio del sistema aproximadamente), esto quiere decir que de cada \$100 que presta, solo \$16 le pertenecen al accionista, los \$84 restantes son recursos del público.

Cuando no existe información, los EC no tienen forma de saber cuánto riesgo están asumiendo los depositantes y, en menor medida, los accionistas. Siendo así, podrían llegar a una de dos soluciones: i) restringir el crédito o no prestar por no contar con información sobre el comportamiento de pagos; o, ii) prestar a una tasa más alta a todos los deudores y de esta forma compensar el riesgo. En esta situación la entidad podría cobrar a todos sus deudores como si todos los deudores tuvieran un mal historial de pagos (algo así como suponer lo peor y cobrar de acuerdo con ese supuesto) generando unos mayores costos financieros e ineficiencias en el mercado de crédito. En ambos casos el efecto último perjudica a quienes desean tener un mayor acceso al sistema de crédito formal.

En países en los que todavía existe una gran parte de la población sin acceso al crédito formal, se busca aliviar las restricciones de acceso que tienen aquellas personas que en su vida tuvieron un episodio en el que dejaron de honrar una obligación. Existen diferentes tipos de casos que pueden llevar a una historia similar en los datos de una Central de Riesgo (CR). Estos son algunos ejemplos: personas que tuvieron un episodio difícil, pero que tienen una buena cultura de pago y que ya han solucionado su problema; personas que no cuentan con el nivel de ingresos que se requiere para servir la deuda que quisieran adquirir; personas que tienen mala cultura de pago y asumen deudas que no pueden servir ni repagar; entre otros. Sin embargo, también existen casos en los que las CR pueden facilitar el acceso al crédito a aquellas personas que no cuentan con activos que puedan servir como garantía, pero cuentan con un buen historial crediticio que refleja su buena capacidad de pago.

Los primeros agentes podrían tener acceso, pero quizá a recursos más costosos que otros, porque su nivel de riesgo es mayor. En este caso, lo más útil para ellos es que la CR tenga toda su información por un período de tiempo suficiente que permita ilustrar su evolución positiva. Para los segundos, tener acceso a una deuda que no pueden servir y pagar resulta en últimas negativo tanto para el deudor como para el prestamista.

Estas personas tendrían que pagar altas cuotas para su nivel de ingresos y terminan afectando sus decisiones de vida y su bienestar negativamente si no hay información que dé cuenta de su capacidad real de pago. Por ende, es fundamental que las CR cuenten con esa información.

Finalmente, los terceros están poniendo en riesgo los recursos de personas que confían en la diligencia y solidez del EC para cuidar sus ahorros. Si la CR no cuenta con esta información, los EC terminan teniendo que “adivinar” sobre los agentes que no tienen capacidad o cultura de pago, y lo más probable es que terminen penalizando a otros que si las tienen, encareciendo o limitando su acceso al crédito.

Estos son ejemplos de casos que se pueden identificar con la información adecuada, y que no pueden serlo si existe un problema de información asimétrica. Por eso, la política pública busca mitigarlo para fortalecer el acceso al crédito y promover la estabilidad financiera.

Entidades como las CR que cuenten con información precisa, fidedigna y oportuna tienen efectos positivos sobre la cantidad y la calidad del crédito del sistema financiero, al mitigar el problema de información señalado. Lo anterior es especialmente relevante para el caso de deudores sin activos que sirvan como garantía para un crédito (los deudores más pobres), en cuyo caso el acceso al crédito depende de la información que exista sobre ellos.

Por supuesto, un objetivo crucial de política al respecto es la adecuada regulación de las CR. Un elemento importante de la regulación es el tiempo de permanencia de los reportes negativos, reconociendo que estos deben desaparecer en la medida en que se vuelvan menos informativos sobre la capacidad de pago actual del titular de la información. De la misma manera, es fundamental que los reportes negativos permanezcan en las CR por suficiente tiempo de modo que sean informativos para los usuarios de la información al momento de evaluar la capacidad de los deudores. Finalmente, es fundamental garantizar que la información que reposa en las CR refleje de manera fidedigna la historia crediticia de los deudores, y que se encuentre debidamente protegida frente a la posibilidad de suplantación o de falsedad personal.

La literatura económica cuenta con estudios empíricos que evalúan los efectos que han tenido reducciones en el tiempo de permanencia de reportes negativos (algo que en la literatura se denomina como la “memoria negativa”) de CR. Estos estudios llegan a la conclusión de que la reducción en la memoria negativa tiene efectos negativos sobre el acceso y la calidad del crédito. Para el caso de Suecia, Bos y Nakamura (2011) encuentran que la reducción en la memoria realizada en 2003 (a un máximo de tres años) mejoró el acceso al crédito para los deudores con reportes negativos, pero incrementó la probabilidad de impago de los créditos. Lo anterior sugiere que la reducción de la memoria destruyó reportes negativos que aún eran informativos, lo que en consecuencia incrementó los impagos y afectó la estabilidad del sistema financiero. Para el caso de Bolivia, Ioannidou y Ongena (2010) encuentran que una memoria corta (dos meses, en el caso boliviano) tiene un efecto adverso sobre la inclusión financiera en la medida en que exacerba el problema de información asimétrica para aquellos bancos que reciben aplicaciones de deudores potenciales cuya información desconocen. Musto (2004) encuentra que para los Estados Unidos la eliminación de reportes negativos es “eficiencia en reversa”, en el sentido de que, si bien en el corto plazo algunos deudores obtienen más crédito (ya que la eliminación de reportes negativos crea artificialmente una mejor historia crediticia), en el largo plazo este efecto desaparece y el único resultado remanente es una tasa de impago de créditos más alta, con el consecuente efecto negativo sobre la estabilidad financiera.

En el caso colombiano, Bos et al. (2017) encuentran que la reducción en la memoria negativa de CR ocasionada por el régimen de transición de la Ley 1266/2008 tuvo el efecto de reducir el tamaño de los desembolsos de los bancos y aumentar sus márgenes ex ante, lo cual es consistente con las consecuencias de la información asimétrica mencionadas. Al mismo tiempo, uno de los efectos del régimen de transición más importantes fue el incremento en los períodos de impago: en otras palabras, aquellos deudores que dejaban de pagar sus créditos temporalmente lo hacían por un periodo de tiempo mayor. En relación con el mismo régimen de transición, González y Osorio (2015) encuentran que la reducción en el tamaño de los desembolsos afectó principalmente a deudores con un historial crediticio positivo. Lo anterior sugiere que la reducción en la memoria, si bien podría beneficiar a aquellos deudores con reportes negativos, se lograría a costa de deudores con historiales crediticios limpios. La política pública debería propender por estimular, y no perjudicar, a aquellos deudores con este comportamiento responsable y sano.

Estos hallazgos tienen, adicionalmente, una implicación importante en términos de la cultura del no pago. En la discusión pública tiende a pensarse que la reducción de la memoria negativa de las CR tendría el efecto de generar una cultura del pago entre los deudores, quienes se verían incentivados a pagar sus deudas en atención al menor tiempo de permanencia de los reportes negativos. Sin embargo, lo que la literatura sugiere es que el efecto de reducciones en la memoria podría ser precisamente el contrario; es decir, se podría incentivar una cultura del no pago, en la medida en que al reducir la memoria negativa de las CR se premiaría a aquellos deudores que incurren en impago de sus deudas, al tiempo que se perjudicaría a aquellos deudores que logran mantener un historial crediticio positivo. Lo anterior podría tener efectos negativos sobre la estabilidad financiera y sobre el acceso al crédito: por ejemplo, como se mencionó, de acuerdo con Bos et al. (2017), el régimen de transición colombiano de la Ley 1266 de 2008, al reducir la memoria negativa de las CR, tuvo la consecuencia no deseada de incrementar los periodos de impago, lo cual refleja el incremento de la cultura del no pago y, ciertamente, afectó negativamente la estabilidad financiera.

### **Referencias**

- Bos, N.; Morales, A.; Roszbach, S. (2017). "Impact of a Decrease on Credit Bureaus' Memory on the Behavior of Borrowers and Lenders", Working Paper.
- Bos, M.; Nakamura, L. (2012). "Should Defaults be Forgotten?", Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- González, J.; Osorio, D. (2015). "Information Sharing and Credit Outcomes: Evidence from a Natural Experiment", Working Paper.
- Ioannidou, V.; Ongena, S. (2010). "«Time for a Change»: Loan Conditions and Bank Behavior When Firms Switch", *Journal of Finance*, vol. 65, núm. 5.
- Musto, D. (2004). "What Happens When Information Leaves a Market? Evidence From Postbankruptcy Consumers", *Journal of Business*, vol. 77, núm. 4.
- Osorio, D. (2019). "Consideraciones sobre la memoria negativa de las centrales de riesgo", *Reporte de Estabilidad Financiera*, Semestre I, 2019.